

إنّ تبنيّ الجزائر لنظام الازدواجية القضائية بموجب دستور 1996، والقوانين العضوية والعادية اللاحقة له، ينتج عنها طبيعياً الحاجة إلى التمييز بين القضايا التي تكون من اختصاص هيئات القضاء الإداري وتلك التي تكون من اختصاص هيئات القضاء العادي.

من الطبيعي أن تكون هيئات القضاء الإداري مختصة بالنزاعات الإدارية؛ غير أنّ التساؤل الذي يطرح في المقام الأول مضمونه: ما هو معيار النزاع الإداري؟ أو بعبارة أخرى ما هو معيار توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء العادي وهيئات القضاء الإداري (المبحث الأول)، وإذا أجبنا عن هذا التساؤل فإن السؤال الثاني هو: ما هو معيار توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية فيما بينها -المحاكم الإدارية ومجلس الدولة- (المبحث الثاني).

المبحث الأول: توزيع الاختصاص بين هيئات القضاء الإداري وهيئات القضاء العادي.

القاعدة العامّة أنّ المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص العام (الولاية العامة) بنظر المنازعات الإدارية،¹ أي أنّها المختصة بنظر أي نزاع إداري إلاّ ما أسنده القانون إلى هيئة أخرى، لكن التساؤل المطروح هو: متى يكون النزاع إدارياً؟

في فرنسا استقرّ الاجتهاد القضاء الإداري في تقريره لاختصاصه على مجموعة من المعايير الفقهية، دون حاجة إلى نص قانوني، غير أنّه يمكن أن ينصّ القانون على بعض الاستثناءات الصريحة²، وهو ما يدعونا إلى القول بأنّ معيار توزيع الاختصاص في فرنسا معيار قضائي فقهي أساساً وتشريعي استثناءً.

في الجزائر المعيار تشريعي، حيث نصت المادتان الأولى من قانون المحاكم الإدارية و800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، وفي نفس الوقت حدّدت الفقرة الأولى من المادة 800 سالفه الذكر المقصود بالنزاع الإداري معتمداً معياراً عضويًا بسيطاً اعتبرت من خلاله النزاع إدارياً كلّما كانت الدولة أو الولاية أو البلدية أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري طرفاً فيه.

¹ انظر المادة الأولى من القانون 02-98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والمادة 800 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سالف الذكر.

² للتفصيل بخصوص توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في فرنسا ينظر: مسعود شهبوب، المرجع السابق، ج.1، ص 162-132؛ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص. 181-191؛ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، ط. 5، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص ص. 45-67.

إنّ بساطة المعيار العضوي ليست إلى الحد الذي توحى به القراءة السريعة للمادة 800 (المطلب الأول)، كما أنّه لو حده غير كافٍ لتحديد مجال اختصاص القاضي الإداري، مما دعا المشرّع إلى أن يورد عليه استثناءات لها مبررات ذات طابع موضوعي (المطلب الثاني)، رغم ذلك فإنّه قد تعرض للقاضي حالات تكون فيه مسألة الاختصاص غامضة، تسمى هذه الحالة بحالة تنازع الاختصاص، حيث يجب أن تتدخل محكمة التنازع للفصل فيها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: المقصود بالأشخاص المذكورة في المادة 800 من ق.إ.م.إ.

لقد فضّل المشرّع الجزائري الاستمرار في تبني المعيار العضوي الذي تبناه منذ قانون التنظيم القضائي الصادر سنة 1965 لاعتبارات تتعلق بشكل أساسي بالرغبة في تبسيط الإجراءات وتسهيل العمل على القضاة، لكن المعيار العضوي رغم بساطته الظاهرة يثير بعض المسائل التي تتطلب التوضيح خاصة فيما يتعلق بالمقصود بالهيئات التي ذكرتها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد ذكرت المادة الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري وفيما يلي توضيح ذلك³:

الفرع الأول: الدولة. يقصد بها المفهوم الإداري وليس الدستوري، بمعنى السلطات الإدارية المركزية (الوزارات، ومديرياتها التنفيذية بالولايات)، كما تتضمن أيضا جميع الإدارات المركزية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، والمرافق الإدارية المركزية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

الفرع الثاني: الولاية. يقصد بها الوالي ومصالحه الإدارية⁴ كهيئة عدم تركيز، وكذلك المجلس المنتخب كهيئة لامركزية، وفي كلتا الحالتين يمثل الوالي الولاية أمام القضاء.⁵

الفرع الثالث: البلدية. يقصد بها البلدية بجميع هيئاتها (رئيس البلدية، المجلس المنتخب، مختلف المصالح الإدارية)، وكذلك المرافق العمومية البلدية المسيرة عن طريق الاستغلال المباشر، ويمثل البلدية أمام القضاء رئيس البلدية.⁶

³ للاستزادة انظر: مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج.2 (نظرية الاختصاص)، ط. 5، د.م.ج. الجزائر، 2005، ص.ص.

37-12

⁴ ومن بينها الدائرة، والمرافق العمومية على مستوى الولاية التي يتم تسييرها عن طريق الاستغلال المباشر.

⁵ المادة 106 من القانون رقم 07/12 مؤرخ في 24 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج.ر. 12

⁶ المادة 82 من القانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلّق بالولاية/ ج.ر. 37

الفرع الرابع: المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري. المؤسسة العامة هي أسلوب من أساليب تسيير المرافق العمومية، ويمكن تعريفها بأنها: شخص معنوي عام تعهد إليه السلطة العامة بالتخصص في إشباع حاجة عامة تحت رقابتها الوصائية.

تتميز المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري بأنّها تمارس نشاط ذو طبيعة إدارية، تخضع للقانون الإداري، وتستعمل امتيازات السلطة العامة، وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية.

إنّ هذا التعداد يعني بالمخالفة استبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، كما يقتضي استبعاد منازعات المرافق العمومية المسيرة بغير أسلوب المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري، إنّ هذا الحكم ليس صحيحاً دائماً حيث أنّ:

1. فيما يخص المؤسسات العمومية ذات الطبيعة الصناعية والتجارية: نجد أنّها تخضع للقانون الإداري في علاقاتها مع الدولة،⁷ كما أنّ منازعاتها التي تتعلق بممارستها لصلاحيات السلطة العامة تخضع للقواعد المطبقة على الإدارة⁸، وهو ما يعني اختصاص المحاكم الإدارية بها.

2. فيما يخص المرافق العمومية المسيرة بغير أسلوب المؤسسة العمومية: لا يطرح الإشكال في حالة تسيير المرفق العمومي عن طريق الاستغلال المباشر؛ لأن الشخص الذي تتم مقاضاته في حالة التنزع هنا هو الشخص المعنوي التقليدي المذكور في المادة 800، لكن في حالة تسيير المرفق العام بأسلوب من أساليب التفويض فإنّ منازعاته مع السلطة المفوضة تكون منازعات إدارية، بينما تكون المنازعة عادية إذا كانت بين المفوض له والمنتفعين.

المطلب الثاني: الاستثناءات على المعيار العضوي.

⁷ المادة 45 من القانون رقم 01/88 مؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات، ج.ر. 2

⁸ المادة 56 من نفس القانون.

يتعلّق الأمر باستثناءات وردت في قانون الإجراءات المدنية والإدارية منها ما يقتضيه مفهوم المخالفة من المادة 800، ومنها ما نصت عليها المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما أنّ هناك مجموعة من الاستثناءات التي جاءت بموجب نصوص خاصّة.

الفرع الأول: الاستثناءات الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

يفهم من نص المادة 800 استبعاد منازعات المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي والصناعي، غير أنّ بعض هذه المنازعات تخضع للقضاء الإداري بموجب القانون 01/88 المتعلق بالقانون التوجيهي للمؤسسات⁹ كما أنّ المنطق يدعو القضاء الإداري إلى تقرير اختصاصه بالمنازعات المتعلقة بتنظيم المرفق العام الصناعي والتجاري وقواعد سيره.¹⁰

أيضا تنص المادة 802 على استثنائين:

1. مخالفات الطرق.
2. المنازعات المتعلقة بالمسؤولية عن حوادث المركبات التابعة لأحد الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

الفرع الثاني: الاستثناءات بموجب نصوص خاصّة.

كثيرا ما يتعارض المعيار العضوي مع منطق وطبيعة النزاع الإداري، مما دفع بالمشرّع في مناسبات عديدة إلى النص على استثناءات تتعلّق بخضوع بعض المنازعات لاختصاص القضاء العادي رغم كون أحد أطرافها من بين الهيئات التي نصت عليها المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ومن هذه المنازعات على سبيل المثال¹¹:

1. منازعات الجنسية: (المادة 38 من قانون الجنسية).
2. منازعات الجمارك: (المواد 273، 291 من قانون الجمارك).
3. منازعات مرفق القضاء (التعويض عن أضرار الحبس المؤقت): (المادة 137 مكرر، 137 مكررا من قانون الإجراءات الجزائية).

⁹ المادتين 45 و56 من القانون 01/88 سالف الذكر

¹⁰ مسعود شهبوب، المرجع السابق، ج.2، ص. 93

¹¹ ينظر في تفصيل هذه المنازعات: مسعود شهبوب، المرجع السابق، ج. 2، ص. 106-99

4. المنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة: (المادة 63 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة).

المطلب الثالث: تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

تعدّ مسألة تحديد الاختصاص من أعقد المسائل في النظام القضائي المزدوج¹²، ورغم أنّ المشرّع الجزائري حاول تبسيط مسألة الاختصاص من خلال اعتماد معيار تشريعي (المادة 800 من ق.إ.م.إ. والاستثناءات الواردة عليها بموجب ق.إ.م.إ. والقوانين الخاصّة)؛ رغم ذلك فإنّه قد تعرض على القضاء منازعات يصعب تحديد الجهة القضائية المختصة بها، وفي هذه الحالة تختص محكمة التنازع¹³ بالفصل في مسألة تنازع الاختصاص الذي يأخذ أربعة صور:

الفرع الأول: التنازع الإيجابي.

نكون أمام هذه الصورة عندما تقضي جهتان باختصاصهما في النزاع إحداهما تابعة للقضاء العادي والأخرى تابعة للقضاء الإداري بشرط:

1. أن يتعلق الأمر بنفس النزاع، ومعنى ذلك تقاضي الأطراف بنفس الصفة أمام جهة قضائية إدارية وأخرى عادية، ويكون الطلب مبنيًا على نفس السبب ونفس الموضوع.¹⁴
2. أن يكون القرار الأخير غير قابل لأي طعن أمام الجهات القضائية الإدارية أو العادية.¹⁵
3. أن ترفع القضية أمام محكمة التنازع في أجل شهرين ابتداءً من اليوم الذي يصبح فيه القرار الأخير غير قابل لأي طعن.¹⁶

¹² الاختصاص من النظام العام، وتجاوز اثاره الدفع بعدم الاختصاص من أحد الخصوم في أية مرحلة كانت عليها الدعوى، وتجب إثارته تلقائياً من طرف القاضي، انظر المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

¹³ محكمة التنازع هيئة قضائية مستقلة عن نظام القضاء الإداري وعن نظام القضاء العادي، تستند في وجودها إلى الأساس الدستوري المقرر في المادة 179 من دستور 2020 (المادة 152 من دستور 1996)، أنشئت بموجب القانون العضوي 03-98 المؤرخ في 03 يونيو 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها عملها، ج. ر. 39 ولقد نصت المادة 15 منه على أن اختصاصها الوحيد هو الفصل في المواضيع المتعلقة بتنازع الاختصاص، تتشكل حسب المادة 05 من نفس القانون من 07 قضاة من بينهم رئيس، يخضعون للقانون الأساسي للقضاء، يعين نصف عدد القضاة من المحكمة العليا والنصف الآخر من مجلس الدولة من طرف رئيس الجمهورية باقتراح من وزير العدل، وبعد الأخذ بالرأي المطابق للمجلس الأعلى للقضاء (المادة 08)، تكون رئاسة المحكمة لمدة 03 بالتناوب بين قضاة مجلس الدولة وقضاة المحكمة العليا (المادة 07)

¹⁴ المادة 16 من نفس القانون.

¹⁵ المادة 17 من نفس القانون.

¹⁶ نفس المادة.

الفرع الثاني: التنازع السلبي.

نكون أمام هذه الصورة من التنازع عندما تقضي جهتان قضائيتان إحداهما تابعة للقضاء الإداري والأخرى للقضاء العادي بعدم اختصاصهما، ويشترط فيها نفس شروط حالة التنازع الإيجابي¹⁷.

الفرع الثالث: تناقض الأحكام القضائية النهائية.

نصت على هذه الصورة الفقرة الثانية من المادة 17 من قانون محكمة التنازع، ويشترط فيها ما

يلي:

1. صدور حكمين نهائيين من جهتين قضائيتين إحداهما تابعة للقضاء العادي والأخرى للقضاء الإداري.
2. أن يكون موضوع الحكمين واحداً.
3. أن يكون الحكمان متعلقان بالموضوع وليس بالاختصاص.
4. أن يكون الحكمان متناقضان بحيث يؤديان إلى إنكار العدالة (حرمان المدعي من حقوق معترف له بها قانوناً).
5. أن ترفع القضية أمام محكمة التنازع في أجل شهرين ابتداءً من اليوم الذي يصبح فيه آخر حكم نهائياً.

الفرع الرابع: التنازع بالإحالة.

نصت على هذه الصورة الفقرة الأولى من المادة 18 من قانون محكمة التنازع، ويشترط في هذه الصورة

ما يلي:

1. وجود قرار قضائي بالاختصاص أو بعدم الاختصاص صادر من جهة قضائية تنتمي لنظام يختلف عن النظام الذي تنتمي إليه الجهة القضائية المعروض عليها النزاع أخيراً.
2. أن يحصل الاعتقاد لدى قاضي الجهة الأخيرة أنه إذا تعرض للفصل في النزاع فإن قراره سوف يؤدي إلى الوقوع في حالة تنازع سلبي أو إيجابي.

¹⁷ المادتين نفسهما.

إذا توفر هذين الشرطين يقع على عاتق قاضي الجهة القضائية المعروض عليها النزاع أخيراً إحالة ملف القضية بقرار مسبب، غير قابل لأي طعن إلى محكمة النزاع للفصل في موضوع الاختصاص؛ وتتوقف جميع الإجراءات إلى غاية صدور قرار محكمة النزاع.

يتعين على كاتب الضبط إرسال نسخة من قرار الإحالة في أجل شهر واحد من تاريخ النطق به إلى محكمة النزاع مصحوباً بملف القضية.